

VU Research Portal

Case note: C-394/12 (Annotatie HvJEU 10 december 2013, nr. C-394/12, (Abdullahi))

Brouwer, E.R.

2014

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Brouwer, E. R., (2014). *Case note: C-394/12 (Annotatie HvJEU 10 december 2013, nr. C-394/12, (Abdullahi))*, No. ve13002470, Dec 10, 2013. (Jurisprudentie vreemdelingenrecht; Vol. 2014, No. 32).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Noot E.R. Brouwer

HvJEU 10 december 2013, nr. C-394/12 (Abdullahi) JV 2014/32, ve13002470

Deze uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) betreft de reikwijdte van artikel 19 (2) van de Dublin Verordening 343/2003, ve03000510 inzake het rechtsmiddel dat openstaat tegen het besluit van de lidstaat waar het asielverzoek is ingediend, om de asielverzoeker over te dragen aan een andere lidstaat.

1. Deze uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) betreft de reikwijdte van artikel 19 (2) van de Dublin Verordening 343/2003 inzake het rechtsmiddel dat voor asielzoekers openstaat tegen een overdrachtsbesluit: het besluit van de lidstaat waarin het asielverzoek is ingediend, om de asielzoeker over te dragen aan een andere lidstaat op basis van de in Dublin Verordening opgenomen criteria. Wie verwachtte dat het HvJEU dit rechtsmiddel in de geest van artikel 47 van het Handvest en zijn eerdere jurisprudentie inzake een effectief rechtsmiddel zou uitleggen, komt bedrogen uit. Het HvJEU geeft blijk van een minimalistische interpretatie van het in de Dublin Verordening geboden rechtsmiddel en erger, het lijkt voorbij te gaan aan de bedoeling van de Verordening om bij het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat ook rekening te houden met de belangen van de asielzoeker.

2. De Dublin Verordening bevat een hiërarchische lijst van criteria op basis waarvan kan worden vastgesteld welke staat als verantwoordelijk moet worden beschouwd voor de behandeling van het asielverzoek (artt. 5 ev. Verordening 343/2003). Eerst aangewezen is de lidstaat waar zich gezinsleden bevinden of, als de asielzoeker een minderjarige is, familieleden. Zijn deze criteria niet van toepassing, dan is verantwoordelijk de lidstaat die de betrokken asielzoeker een verblijfsdocument of visum heeft uitgereikt. Als ook deze criteria niet van toepassing zijn, is de lidstaat waar de asielzoeker de Europese Unie is binnengekomen verantwoordelijk. Alleen als geen van deze criteria een verantwoordelijke lidstaat oplevert, is de staat waar het eerst een asielverzoek is ingediend verantwoordelijk. Deze laatste criteria worden in de praktijk het meest toegepast. Een eerder asielverzoek of eerder illegaal verblijf kan onder meer middels de opslag van vingerafdrukken in Eurodac worden vastgesteld.

3. Of het Dublinsysteem veel zin heeft kan worden betwijfeld: het leidt slechts tot het heen en weer schuiven van individuen en resulteert noch in een eerlijke verdeling van asielzoekers over de lidstaten, noch in een snellere behandeling van het asielverzoek. De hiërarchie van criteria op basis waarvan de verantwoordelijke lidstaat wordt vastgesteld, bevat echter wel een zekere logica en houdt ook rekening met de belangen van de asielzoeker. Zoals gezegd staan de belangen van minderjarige kinderen en de eenheid van het gezin voorop. Daarnaast wordt die lidstaat als verantwoordelijke aangewezen die al op enigerlei wijze de komst van de asielzoeker naar de EU heeft gefaciliteerd. Verder bevat de Verordening 343/2003 een zogenaamde humanitaire clausule op basis waarvan een lidstaat, ook al is deze volgens de criteria niet verantwoordelijk, kan besluitende behandeling van een asielverzoek op zich te nemen om gezinsleden of afhankelijke verwanten bij elkaar te brengen. Ten slotte kan de lidstaat waar de asielzoeker zich bevindt op basis van de soevereiniteitsclausule in artikel 3 (2) besluiten de verantwoordelijkheidscriteria buiten toepassing te laten en het asielverzoek zelf in behandeling nemen. Zoals we hebben gezien in een eerdere uitspraak van het HvJEU (21 december 2011, *N.S. e.a.* (C-411/10 en C-493/10, JV 2012/77, ve11003203), kan deze clausule een verplichting worden wanneer de overdracht naar een andere lidstaat tot schending van artikel 4 Handvest zou leiden.

4. Met ingang van 1 januari 2014 is de Dublin Verordening 343/2003 vervangen door de Verordening 604/2013, ve13001538. Hoewel de nieuwe Verordening het Dublin-systeem niet of nauwelijks verandert, zijn er wel een aantal wijzigingen die de rechtspositie van de asielzoeker versterken. Zo wordt in de hiërarchie van regels ten aanzien van de verantwoordelijke lidstaat nog meer nadruk gelegd op de belangen van het kind en de eenheid van het gezin. Daarnaast bevat de nieuwe Verordening een duidelijke versterking van het recht om in beroep te gaan tegen het overdrachtsbesluit. Op basis van artikel 19 (2) van de oude Dublin Verordening kan een asielzoeker een beroep indienen tegen het

overdrachtsbesluit. Dit beroep heeft geen schorsende werking, tenzij de rechter of bevoegde autoriteiten besluiten dit in het betreffende geval toe te kennen. Volgens artikel 27 van de nieuwe Verordening 604/2013 heeft de asielzoeker het recht tegen het overdrachtsbesluit 'bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen', in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van zowel het recht als de feiten. Daarnaast voorziet artikel 27 in een ruimere omschrijving van gronden op basis waarvan lidstaten kunnen besluiten om aan het beroep tegen het overdrachtsbesluit schorsende werking toe te kennen en bevat het de verplichting voor lidstaten de asielzoeker toegang te verlenen tot (indien nodig, kosteloze) rechtsbijstand en zo nodig taalkundige bijstand. In plaats van de discretionaire humanitaire clausule in artikel 15 van de oude Verordening, is in artikel 16 Verordening 604/2013 een verplichting voor de lidstaten opgenomen om de asielzoeker te herenigen met afhankelijke gezinsleden. Daarnaast bevat de nieuwe Verordening naast de soevereiniteitsclausule (nu in artikel 17 opgenomen als 'discretionaire clausule'), in artikel 3 lid 2 een expliciete verwijzing naar het criterium van het HvJEU in de eerdergenoemde *N.S. e.a. t. SSHD* uitspraak (C-411/10 en C-493/10).

5. Nu naar de uitspraak zelf. Deze zaak betreft een prejudiciële vraag van het Oostenrijkse Asylgerichtshof in de zaak *Abullahi v. Bunds asylamt*. Mevrouw Abdullahi is Somalische, in 2010 naar Syrië en vervolgens Turkije gevlucht en vandaaruit met hulp van smokkelaars via Griekenland de Europese Unie binnengekomen. Vervolgens is zij via Macedonië, Servië en uiteindelijk Hongarije Oostenrijk in gereisd waar zij voor het eerst een asielverzoek doet. Vanwege haar (illegale) doorreis door Hongarije dienen de Oostenrijkse autoriteiten een Dublinclaim in bij deze lidstaat. In haar beroep tegen dit overdrachtsbesluit baseert Abdullahi zich in eerste instantie op het standpunt dat overdracht aan Hongarije in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM. Dit beroep wordt echter door de Oostenrijkse rechter verworpen wegens gebrek aan onderbouwing. In haar beroep tegen deze verwerping stelt Abdullahi, ook niet voor één gat te vangen, voor het eerst dat niet Hongarije de eerstverantwoordelijke lidstaat is, maar Griekenland omdat zij als eerste dit land (illegaal) is binnen gereisd. Natuurlijk kan men bij dit beroep enige vorm van opportunisme niet ontkennen: de asielzoekster hoopt hiermee in navolging van de uitspraken uit 2011 van zowel het EHRM als het HvJEU (*M.S.S. t. België en Griekenland*, resp. *N.S. e.a. t. SSHD*), bevestigd te krijgen dat Oostenrijk niet aan Griekenland mag overdragen, en indien geen andere verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, Oostenrijk zelf haar asielverzoek zou moeten behandelen. In ieder geval leidt dit beroep tot verwarring bij het Asylgerichtshof (zeker nadat Abdullahi zich ook tot het Verfassungsgericht heeft gewend en deze instantie een eerdere uitspraak van de Asylgerichtshof heeft vernietigd) over in hoeverre, indien een tweede lidstaat de overdracht al heeft aanvaard, een asielzoeker nog een beroep kan doen op onjuiste toepassing van de Dublincriteria.

6. Met de eerste prejudiciële vraag wil de Oostenrijkse rechter weten of een asielzoeker 'een subjectief recht heeft op de behandeling van zijn asielverzoek door een bepaalde lidstaat die op grond van deze bevoegdheidscriteria verantwoordelijk is'. Met de tweede vraag, waarin vrij omslachtig de hele reisroute van de asielzoekster uit de doeken wordt gedaan, wil de Oostenrijkse rechter uitleg over de materiële uitleg van de Dublin criteria: is Griekenland als land van eerste illegale binnenkomst niet sowieso de verantwoordelijke lidstaat, ook wanneer de asielzoeker daarna, weer vanuit een ander derde land, een 'tweede' lidstaat, Hongarije, binnen reist? Met de derde prejudiciële vraag wil de Oostenrijkse rechter weten of, wanneer de eerste lidstaat (Griekenland) systeemgebreken in opvang en procedure kent zoals vastgesteld in *N.S. e.a. t. SSHD*, eerder verblijf in een dergelijk land 'a priori' geen omstandigheid kan vormen bij de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat.

7. Het HvJEU beantwoordt alleen de eerste vraag omdat, zo stelt het in r.o. 63, antwoord op deze vraag behandeling van de overige vragen overbodig maakt. Dit is begrijpelijk ten aanzien van de laatste vraag (die immers al is beantwoord in *N.S. e.a. t. SSHD*), maar ten aanzien van de tweede vraag niet. Volgens mij vraagt de Oostenrijkse rechter met de tweede en derde vraag uitleg over twee verschillende zaken: ten eerste de betekenis van het recht van een asielzoeker om in beroep te gaan tegen het overdrachtsbesluit en ten tweede wat in de omschreven en in de praktijk vaker voorkomende

omstandigheden van deze zaak, de juiste toepassing is van de Dublincriteria. Door deze laatste vraag terzijde te schuiven, laat het HvJEU een kans liggen voor een meer eenvormige uitleg van de hiërarchie van de Dublincriteria.

8. Mijn belangrijkste kritiek betreft echter de uitleg van het HvJEU van de eerste vraag van de Oostenrijkse rechter en de daarbij gegeven uitleg van artikel 19 (2) van de Dublin Verordening. Het HvJEU vertaalt de eerste vraag van de rechter naar een, volgens het Hof dan, voor beantwoording meer geschikte vraag. Dit is niet ongebruikelijk, echter in deze zaak verandert het HvJEU met deze 'herformulering' wel de bedoeling van de prejudiciële vraag. In r.o. 42 stelt het Hof dat de verwijzende rechter 'in wezen' wenst te vernemen of een asielzoeker het recht heeft om 'in het kader van een beroep tegen een op grond van artikel 19 lid 1 genomen besluit tot overdracht te verzoeken dat de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat wordt getoetst omdat de criteria van hoofdstuk III van de verordening zijns inziens onjuist zijn toegepast'. Had het HvJEU de eerste vraag beantwoord zoals door het Asylgerichtshof gesteld, had het antwoord bevestigend moeten zijn: op basis van artikel 3 (1) jo. 16 van de Dublin Verordening en in het licht van het recht op asiel beschermd in artikel 18 van het EU Handvest, is de verantwoordelijke lidstaat immers verplicht een asielverzoek te behandelen. Door de vraag te verleggen naar het rechtsmiddel, en deze vervolgens beperkt te interpreteren, wordt de betekenis van een effectief rechtsmiddel uitgehold.

9. Samenvattend concludeert het HvJEU in r.o. 62 dat in de omstandigheden van het geval, waar een lidstaat reeds op basis van de Dublincriteria heeft ingestemd met de overname van de asielzoeker, deze slechts tegen de toepassing van dit criterium kan opkomen met een beroep op het bestaan van 'aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen' in deze staat. Met andere woorden, en dat blijkt ook uit verwijzing naar de betekenis van het interstatelijk vertrouwen in de voorgaande paragrafen, het Hof past hier het criterium van zijn eerdere uitspraak in *N.S. e.a. t. SSHD* toe. Het HvJEU herhaalt dat het GEAS is opgezet in een context waarin mag worden aangenomen dat de staten de grondrechten zoals in het Vluchtelingenverdrag en het EVRM neergelegd eerbiedigen en dat er in dit opzicht wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten kan bestaan. De Dublin Verordening zou juist vanwege dat beginsel van wederzijds vertrouwen zijn vastgesteld *'om de behandeling van asielverzoeken te stroomlijnen, te voorkomen dat het asielstelsel verstopt raakt en meer rechtszekerheid te bieden in zake de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat'*. Harmonisatie van de op asielverzoeken toepasselijke regels zou ervoor zorgen dat ieder asielverzoek op dezelfde wijze wordt behandeld ongeacht de lidstaat waar hij of zij zich bevindt (zie r.o. 52-55).

10. Met deze nadruk op het interstatelijk vertrouwensbeginsel, slaat het HvJEU echter de plank mis met betrekking tot de kern van de vraag van de nationale rechter: deze ging er niet over of Hongarije een veilig land was en of in deze lidstaat sprake was van systematische tekortkomingen in de procedure of opvang. Nee, de Oostenrijkse rechter wou uitleg over het belang van een Dublinconforme uitleg inzake de hiërarchie en het recht van de asielzoeker om tegen de toepassing daarvan op te komen. Het is teleurstellend dat het HvJEU in zijn uitspraak geen direct verband legt tussen het in de Dublin Verordening geboden (en in de nieuwe versie zelfs versterkte) recht op beroep en de belangen die de asielzoeker heeft bij een juiste toepassing van de Dublincriteria, mede gezien het fundamentele recht op effectieve rechtsbescherming in artikel 47 van het Handvest.

11. In zijn conclusie van 11 juli 2013 bij deze zaak doet de Advocaat Generaal (AG) Cruz Villalón dit wel. In eerste instantie stelt hij dat een asielzoeker slechts gebruik kan maken van het beroep of bezwaar in artikel 19, lid 2 om zich te verzetten tegen een toepassing van de in de verordening opgenomen criteria, wanneer de verantwoordelijkheid wordt opgedragen aan een lidstaat *'die niet in staat is om een behandeling te waarborgen die in overeenstemming is met de eerbiediging van de grondrechten van de asielzoeker'*. Echter, de asielzoeker heeft volgens de AG óók het recht op beroep of bezwaar, wanneer de overdragende lidstaat bij zijn besluit is voorbijgegaan aan de te hanteren criteria *'die zijn gebaseerd op de specifieke subjectieve rechten die hij krachtens de verordening heeft'*. Als voorbeelden van dergelijke subjectieve rechten noemt de AG: rechten met betrekking tot

gezinshereniging (artikelen 7, 8, 14 en 15), minderjarigheid (artikel 6) en de voortvarendheid van de procedure (naleven van termijnen en verbinden van de desbetreffende consequenties, zie bijvoorbeeld artikel 19, lid 4). De AG wijst er op dat dit allemaal rechten zijn 'die verder strekken dan de rechtspositie van de lidstaten ter zake van de in verordening nr. 343/2003 geregelde verhoudingen en die de asielzoeker een specifiek, eigen subjectief recht toekennen, dat bovendien steeds betrekking heeft op een door een grondrecht beschermd gebied: het recht op eerbiediging van het gezinsleven (artikelen 7 en 33 EU-Grondrechtenhandvest), het recht op bescherming van het kind (artikel 24 EU-Grondrechtenhandvest) en het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41 EU-Grondrechtenhandvest)'. Het individuele belang van een effectief rechtsmiddel wordt door AG Cruz Villalón precies verwoordt: 'Het gaat dus niet om louter een recht op het correcte verloop van een procedure waarin zaken worden geregeld die vooral voor de lidstaten van belang zijn, maar wel om het recht dat bij de regeling van die zaken rekening wordt gehouden met bepaalde rechten en belangen die door bepaalde grondrechten worden beschermd.' Deze lijn wordt ook gevolgd door de Europese Commissie: in haar opmerkingen voor deze zaak verwijst zij naar artikel 47 van het Handvest en het recht van een asielzoeker om door de rechter te laten toetsen of de Dublin criteria en –termijnen goed zijn toegepast (r.o. 45).

12. Mogelijk heeft de uitkomst van dit arrest vooral te maken met de specifieke omstandigheden van deze zaak. Het valt te hopen dat het HvJEU in een toekomstige zaak waarin duidelijk wordt tot welke implicaties bovenstaande uitleg kan leiden, bijvoorbeeld wanneer het recht op gezinsleven van de asielzoeker of de bescherming van minderjarigen in het geding zijn, zijn interpretatie herziet. Voor de Nederlandse praktijk, waar wel steeds kan worden aangevoerd dat het verkeerde Dublincriterium is toegepast, betekent dit arrest geen reden dit niet meer toe te staan. Integendeel, de nieuwe Dublin Verordening 604/2013, en met name artikelen 6 en 7, en de door de AG genoemde Handvestbepalingen, maken des te duidelijker dat de lidstaten verplicht zijn in een dergelijk beroep te voorzien.

Evelien Brouwer

Universitair hoofddocent, Vrije Universiteit Amsterdam